

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3212

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling EU-strategie voor samenwerking in Indo-Pacific

Fiche: Mededeling HERA (Kamerstuk 22 112, nr. 3213)

Fiche: Verordening HERA (Kamerstuk 22 112, nr. 3214)

Fiche: Mededeling Nieuw Europees Bauhaus (Kamerstuk 22 112, nr. 3215)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.P.M. Knapen

Fiche: Mededeling EU-strategie voor samenwerking in Indo-Pacific

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Gezamenlijke mededeling van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid aan het Europees Parlement en de Raad over de EU-strategie voor samenwerking in de Indo-Pacifische regio.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
16 september 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
JOIN(2021) 24
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0024&qid=1632728702380&from=NL>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

De gezamenlijke mededeling vormt de concrete strategie ten behoeve van implementatie van de EU inzet in de Indo-Pacific en volgt op de in april aangenomen Raadsconclusies inzake de Indo-Pacific¹. De mededeling identificeert 7 beleidsterreinen voor verdieping van de samenwerking met partners in de Indo-Pacific-regio: duurzame en inclusieve welvaart; groene transitie; oceaانبestuur; digitale governance en partnerschappen; connectiviteit; veiligheid en defensie; en mensenrechten. De mededeling legt zich toe op de volgende concrete acties.

Ten eerste de afronding van onderhandelingen met Australië, Indonesië en Nieuw-Zeeland over handelsakkoorden; het hervatten van de besprekingen over een handelsakkoord met India en het starten van investeringsonderhandelingen; voltooiing van een economische partnerschapsovereenkomst met de Oost-Afrikaanse Gemeenschap; beoordeling van de mogelijke hervatting van de handelsbesprekingen met Maleisië, de Filippijnen en Thailand, en de uiteindelijke onderhandelingen over een handelsovereenkomst met ASEAN.

Ten tweede het afsluiten van partnerschap- en samenwerkingsovereenkomsten met Maleisië en Thailand en het tot stand brengen van de nieuwe partnerschapsovereenkomst van de EU met de staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS).

Ten derde het sluiten van groene allianties en partnerschappen met gelijkgezinde partners in de Indo-Pacific om klimaatverandering en aantasting van het milieu tegen te gaan. Het eerste partnerschap is in mei 2021 met Japan overeengekomen.

Ten vierde versterking van het oceaانبestuur in de regio, inclusief meer steun van de EU voor de visserij beheers- en controlesystemen van de Indo-Pacific landen, de bestrijding van illegale, ongemelde en ongeregle-

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/nl/pdf>.

menteerde visserij en de uitvoering van partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij.

Ten vijfde uitbreiding van het netwerk van digitale partnerschappen met Indo-Pacific-partners, met name gericht op de ontwikkeling van standaarden op het gebied van *emerging technologies* zoals met Japan, Zuid-Korea en Singapore.

Ten zesde het intensiveren van de uitvoering van de connectiviteit partnerschappen met Japan en India; het ondersteunen van partners bij het tot stand brengen van een passend regelgevingsklimaat en het vergemakkelijken van het mobiliseren van de nodige financiering om de connectiviteit ter plaatse tussen Europa en de Indo-Pacific te verbeteren.

Ten zevende versterking van de samenwerking op het gebied van onderzoek en innovatie in het kader van «Horizon Europa», alsook onderzoeken of de samenwerking met andere Indo-Pacific partners zoals Australië, Japan, de Republiek Korea, Nieuw-Zeeland en Singapore in dit kader kan worden versterkt.

Ten achtste onderzoek naar manieren om te zorgen voor een versterkte inzet van de marine van EU-lidstaten om de communicatielijnen op zee en de vrijheid van navigatie in de Indo-Pacific te helpen beschermen en tegelijkertijd de capaciteit van de Indo-Pacific-partners te vergroten om maritieme veiligheid te waarborgen.

Ten negende in het licht van de mondiale Covid 19-pandemie versterking van de steun voor zorgstelsels en paraatheid voor pandemieën voor de minst ontwikkelde landen in de Indo-Pacifische regio, alsook versterking van gezamenlijk onderzoek naar grensoverschrijdende gezondheidsdreigingen, onder andere in het kader van het onderzoeksprogramma Horizon Europa.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De beleidsnotitie «Indo-Pacific: een leidraad voor versterking voor de Nederlandse en EU-samenwerking met partners in Azië» is opgesteld als de bijdrage van Nederland aan de ontwikkeling van een Indo-Pacific visie/strategie in Europees verband en is op 12 november 2020 met de Kamer gedeeld.²

Om de Nederlandse en Europese economische en politieke belangen in de belangrijkste groeiregio van de wereld³ adequaat te behartigen is, in het licht van geopolitieke ontwikkelingen en de opkomst van nieuwe machtige spelers, een actievere inzet van Nederland en de EU in de Indo-Pacific regio en een eigen Nederlandse en EU-visie op de regio van belang. Nederland en de EU zijn gebaat bij nauwere samenwerking met de landen in de regio die net als Nederland hechten aan effectief multilateralisme en belang hebben bij een goed functionerende internationale rechtsorde.

² Kamerstuk 21 501-02, nr. 2241.

³ Meer dan 35 procent van alle Europese export (jaarlijks ongeveer 1,5 biljoen USD) is gericht op de markten in de Indo-Pacific regio. En 90 procent van de wereldwijde goederenhandel wordt via vaarwegen vervoerd, waarvan een groot deel via de Indische en Pacifische Oceanen. Vier van de Europese top-10 handelspartners bevinden zich in de Indo-Pacific (China, Japan, Zuid-Korea en India) en Azië-Pacific is de tweede grootste afzetmarkt buiten Europa. Directe investeringen tussen Azië en Europa bedragen jaarlijks ongeveer 90 miljard USD over en weer.

De samenwerking dient wat het kabinet betreft gericht te zijn op bevordering van onze belangen op het gebied van de internationale rechtsorde, democratie en mensenrechten, duurzame handel, veiligheid en stabiliteit, vrije doorvaart en maritieme veiligheid, klimaatverandering, (volks)gezondheid, en armoedebestrijding. De samenwerking zal per land vorm moeten krijgen afhankelijk van de gedeelde belangen en de mate van gelijkgezindheid.

Er ligt een rol voor de EU om een (economisch en politiek) alternatief te bieden aan landen in de regio die geen speelbal willen worden tussen concurrerende grootmachten. Hun speelruimte om soevereine keuzes te maken wordt steeds beperkter. Dat vraagt om een strategische benadering gericht op wederzijds gedeelde belangen en inzet van een breed en geïntegreerd spectrum aan beleidsinstrumenten om deze landen (en onszelf) bredere strategische opties te geven en soevereine keuzevrijheid te beschermen. Door actiever aan outreach te doen naar landen in de regio, vanuit onze eigen waarden en belangen, die onze belangen en waarden delen kunnen Nederland en de EU een effectievere speler worden in de regio.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het verschijnen van de gezamenlijke mededeling. Nederland heeft hier hard voor gepleit. De Nederlandse beleidsnotitie Indo-Pacific is ook een belangrijke bron van input geweest voor de Commissie bij het opstellen van de mededeling. De gezamenlijke mededeling komt in grote mate overeen met de Nederlandse prioriteiten ten aanzien van samenwerking in de Indo-Pacific, waarbij het versterken van gedeelde normen en waarden op gebied van de internationale rechtsorde, multilateralisme en duurzame handel de rode draad vormen.

De mededeling verschijnt op een tijdig moment. Geopolitieke verhoudingen verschuiven, veel landen in de Indo-Pacific ontwikkelen zich economisch in rap tempo en de regionale spanningen nemen toe, onder andere op zee. Het is voor de EU zaak meer verantwoordelijkheid te nemen als geopolitieke speler en haar belangen in de Indo-Pacific, die de komende jaren alleen maar zullen toenemen, te beschermen. Die belangen liggen nadrukkelijk op het gebied van veilige vaarroutes, het tegengaan van klimaatverandering, het zetten van digitale standaarden, het versterken van de connectiviteit tussen de EU en landen in de Indo-Pacific, het beschermen van de internationale rechtsorde in alle domeinen met focus op economie en cyber en op de bestrijding van Covid-19 en toekomstige pandemieën.

De mededeling stelt de juiste prioriteiten en actiepunten maar focus en nadere uitwerking verdienen nadere aandacht. Daar zal het kabinet in Europees verband ook aandacht voor vragen. Tevens zal het kabinet wijzen op de noodzaak voor een gedegen monitoring van de implementatie van de strategie.

Met betrekking tot duurzame en inclusieve welvaart steunt het kabinet onder andere de inzet gericht op voltooiing van de onderhandelingen met Australië, Indonesië en Nieuw-Zeeland over handelsakkoorden alsook het hervatten van handelsbesprekingen en het starten van investeringsonderhandelingen met India. Handelsakkoorden bieden toegang tot derde markten, nemen handelsbelemmeringen weg en creëren zo nieuwe kansen voor Nederlandse ondernemers. Ook bieden handelsakkoorden een mogelijkheid om afspraken te maken over duurzame ontwikkeling en een platform om hierover in gesprek te gaan. Het kabinet is voorstander van een ambitieuze inzet op dit terrein. Het kabinet zal uiteindelijk per

akkoord de balans opmaken van de voor- en nadelen op basis van het eindresultaat van de onderhandelingen.

De mededeling gaat op dit punt tevens in op de brede investeringsovereenkomst tussen de EU en China en stelt te streven naar vorderingen bij de ratificatie ervan. Het kabinet heeft nog niet bepaald of de conceptovereenkomst, zoals door de Commissie eind 2020 uit is onderhandeld, in het belang van Nederland of de EU is. Het kabinet kan dit deel van de mededeling derhalve niet onderschrijven.

Inzake de EU inzet op groene transitie is het kabinet van mening dat de urgentie van het nieuwste IPCC-rapport⁴ over klimaatwetenschap onvoldoende is meegenomen in deze gezamenlijke mededeling. Ook het belang van adaptatie voor de regio (laaggelegen eilandstaten, maar ook verdroging in Centraal Azië) is niet opgenomen in de strategie. De Indo-Pacific is een bijzonder klimaatgevoelige regio met enkele landen met hoge (toekomstig verwachte) emissies. Dit betekent dat er zowel transities nodig zijn voor het verminderen van uitstoot als voor het vergroten van weerbaarheid van deze regio. Nauwere samenwerking dient niet uitsluitend in te zetten op klimaatrisico's, maar ook het tegengaan van negatieve milieu effecten en biodiversiteitsverlies. Het kabinet steunt de EU-inzet tot het afsluiten van groene allianties en partnerschappen met partners in de Indo-Pacific om klimaatverandering en aantasting van het milieu tegen te gaan en langetermijnstrategieën en transitiepaden te ontwikkelen. In dit kader steunt Nederland de inzet van de Commissie en Hoge Vertegenwoordiger inzake onderzoek en ontwikkeling op het gebied van schone energietechnologie, met onder meer prioriteit voor hernieuwbare waterstof.

In lijn met de beleidsnotitie «Indo-Pacific: een leidraad voor versterking voor de Nederlandse en EU-samenwerking met partners in Azië» steunt het kabinet nadrukkelijk de EU-inzet op digitale *governance* en partnerschappen met uitbreiding van het netwerk van digitale partnerschappen met Indo-Pacific-partners, evenals het verkennen van de mogelijkheid van nieuwe digitale partnerschapsovereenkomsten met Japan, de Republiek Korea en Singapore. Het is van belang om standaarden te stellen op digitaal gebied ten aanzien van internettoegang en digitale veiligheid en de Indo-Pacific regio hierin zo veel mogelijk mee te krijgen.

De Raad heeft op 12 juli jl. mede vanwege Nederlandse inzet raadsconclusies aangenomen inzake «een wereldwijd verbonden Europa» gericht op bevordering van de connectiviteit tussen de EU en de rest van de wereld⁵. Het kabinet is er voorstander van dat de EU zowel in de Indo-Pacific als in de rest van de wereld een zichtbaardere rol speelt op het gebied van connectiviteit via de ontwikkeling van fysieke en digitale infrastructuur. De EU kan zich op dit vlak onderscheiden van andere spelers door hoge standaarden te hanteren die in lijn zijn met bijvoorbeeld de G20 principes voor infrastructuurinvesteringen, de Overeenkomst van Parijs en internationale afspraken over schuldhoudbaarheid. Tevens is het van belang investeringen in infrastructuur, zowel privaat als door ontwikkelingsbanken, te stimuleren. De mededeling komt aan die inzet tegemoet. Het kabinet verwelkomt ook het voornemen de uitvoering van de Connectivity partnerschappen met Japan en India te intensiveren.

Het kabinet onderschrijft het belang van samenwerking op het gebied van onderzoek, innovatie en onderwijs met gelijkgezinde staten in de Indo-Pacific. In de Indo-Pacifische regio zijn China, India, Japan,

⁴ <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>.

⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10629-2021-INIT/en/pdf>.

Zuid-Korea en Indonesië prioriteitslanden binnen de Internationale Kennis- en Talentstrategie⁶. Daarmee bestaat in Nederland al een beleidskader waarin deze samenwerking valt. De in de Indo-Pacifische strategie voorgestelde inzet voor het stimuleren van samenwerking in het kader van Horizon Europe past binnen de kabinetsreactie op de «internationale benadering van onderzoek en innovatie». Het kabinet wil benadrukken dat bij de EU-Indo-Pacifische samenwerking, naast het belang van openheid, wederkerigheid en gelijkwaardigheid, alertheid op risico's van ongewenste kennisoverdracht naar en ongewenste inmenging door statelijke actoren noodzakelijk is. Door in de wetenschappelijke samenwerking met landen uit de Indo-Pacific regio aandacht te vragen voor het beschermen van de onderzoeksdata, kennis en technologieën staat Europa sterker op deze punten.

Op veiligheid- en defensiegebied onderschrijft het kabinet het streven van de EU naar een open en op regels gebaseerde regionale veiligheidsarchitectuur in de Indo-Pacific. Het kabinet verwelkomt de EU inzet om te onderzoeken op welke manieren een betere maritieme inzet door de EU-lidstaten mogelijk is met als doel de maritieme omgevingsbewustzijn te vergroten en de handelsroutes, onderzeese kabels, illegale exploitatie van visserij en grondstoffen, vervuiling en de vrijheid van navigatie in de Indo-Pacific te helpen beschermen. Het kabinet is ook voorstander van het vergroten van de capaciteit van de Indo-Pacific-partners, zodat zij zelf beter in staat worden gesteld de maritieme veiligheid te waarborgen. Internationaal zeerecht en vrijheid van navigatie is een belangrijke prioriteit voor het kabinet.

Daarnaast is samenwerking met de Indo-Pacific landen op het gebied van gezondheidszorg, met name in het licht van de huidige Covid 19-pandemie, van groot belang. Het kabinet steunt de EU-inzet op versterking van de steun voor gezondheidszorgstelsels en het vergroten van de weerbaarheid tegen pandemieën voor de minst ontwikkelde landen in de Indo-Pacific regio en versterking van gezamenlijk onderzoek naar grensoverschrijdende gezondheidsdreigingen, onder andere in het kader van het onderzoeksprogramma Horizon Europa.

Nederland pleit voor een spoedige start van implementatie van deze strategie. Een volgende stap zou zijn, in overleg met de lidstaten en landen in de regio die bij de strategie betrokken zijn, het identificeren van eenieders interessegebieden om zo tot samenwerkingsgroepen te kunnen komen. Tevens zet het kabinet in op het zoeken van samenwerkingsverbanden met de werkgroepen van de Quad, het samenwerkingsverband tussen Australië, India, Japan en VS, die zijn gericht op klimaat, volksgezondheid en vaccinaties en nieuwe technologieën. Het kabinet hecht eraan in de uitwerking van de EU-strategie ook vanuit de EU aan te sturen op pragmatische samenwerking met de NAVO. De NAVO is al hard aan de slag om de samenwerking met Asia-Pacific Partners (AP4) Australië, Japan, Nieuw-Zeeland en Zuid-Korea (AP4) vorm te geven.

De gezamenlijke mededeling gaat tot slot ook in op EU-samenwerking met China. Het kabinet hecht aan samenwerking met China op basis van gedeelde belangen. Niettemin is de assertieve houding van China een belangrijke beweegreden om engagement in de regio uit te breiden. Uitgangspunt blijft: samenwerken waar het kan, beschermen waar het moet.⁷

⁶ Kamerstuk 31 288, nr. 893.

⁷ Kamerstuk 35 207, nr. 1.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Alle lidstaten hebben in een eerste bespreking aangegeven de gezamenlijke mededeling te verwelkomen. Deze inclusieve en gebalanceerde strategie biedt lidstaten voldoende aanknopingspunten voor de eigen prioriteiten. Sommige lidstaten onderschrijven vooral de inzet op duurzame en inclusieve welvaart, anderen benadrukken het belang van een EU inzet op veiligheid en defensie. De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regedruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid van de EU. De mededeling heeft primair betrekking op het beleidsterrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), dat o.a. gericht is op het wereldwijd bevorderen van democratie en mensenrechten, het stimuleren van vrije en eerlijke internationale handel, en het garanderen van vrede en veiligheid (waaronder het beschermen van de EU en haar burgers en het reageren op externe conflicten en crises). De mededeling heeft ook betrekking op de gemeenschappelijke handelspolitiek en ontwikkelingssamenwerking. Op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de Unie (artikel 3, lid 1, onder e, 6 VWEU). Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking is sprake van een parallelle bevoegdheid van de EU en de lidstaten. De uitoefening van EU-bevoegdheid belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, lid 4 VWEU). Op het terrein van het GBVB is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten en geldt dat de lidstaten bevoegd zijn om extern naast de Unie op te treden (artikel 2, lid 4 VWEU). Voor zover de EU een positie heeft ingenomen, dienen de lidstaten deze te respecteren.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. De mededeling heeft tot doel bij te dragen aan het verstevigen van de EU-inzet ten aanzien van de regio Indo-Pacific op een breed scala aan beleidsterreinen. Gezien het inherent grensoverschrijdende karakter van de in de mededeling genoemde onderwerpen (multilateralisme, democratie, klimaat, maritieme veiligheid, digitalisering), en de noodzaak dat de EU haar aanwezigheid in de Indo-Pacific regio vergroot, is het gepast dat de genoemde doelstellingen worden verwezenlijkt op EU-niveau. Voor zover de mededeling betrekking heeft op de gemeenschappelijke handelspolitiek is de subsidiariteit niet van toepassing, gegeven de exclusieve bevoegdheid van de EU op dit terrein.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De mededeling staat in evenredige verhouding tot beoogde resultaten en gaat niet verder dan hiervoor noodzakelijk is. De door de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger aangedragen prioriteiten dragen bij aan de overkoepelende doelstelling van de mededeling: het vergroten van de aanwezigheid van de EU in de regio Indo-Pacific en het intensiveren van de betrekkingen met de landen in de regio op een breed scala aan beleidsterreinen. De in de mededeling

beschreven negen acties en maatregelen zoals genoemd onder «essentie voorstel» lijken geschikt om voornoemde doelstelling van de mededeling te realiseren. Vanwege de verkennende aard van de mededeling gaan de voorgestelde maatregelen niet verder dan noodzakelijk en laten ruimte voor betrokkenheid van de lidstaten.

d) Financiële gevolgen

Er worden voor de implementatie van deze mededeling geen additionele fondsen gecreëerd. Implementatie geschiedt via thema- en landenspecifieke allocatie onder het nieuwe financieringsinstrument NDICI alsook via bestaande garantie- en blendinginstrumenten als het European Fund for Sustainable Development plus. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Naar verwachting heeft deze mededeling geen gevolgen voor de regeldruk en concurrentiekracht. Met deze gezamenlijke mededeling legt de EU het fundament voor een eigenstandige geopolitieke inzet in de Indo-Pacific regio. In het licht van de verschuivende machtsverhoudingen is de EU gebaat bij nauwere samenwerking met landen in deze belangrijkste economische groeiregio en met name met landen die net als de EU hechten aan het bevorderen van effectief multilateralisme en een goed functionerende internationale rechtsorde. De presentatie van de gezamenlijke mededeling viel samen met de lancering van AUKUS, een strategische alliantie tussen de VS, Australië en het VK. AUKUS staat los van de EU Indo-Pacific strategie. Op korte termijn zal u een brief over AUKUS toegaan.